

# STRATEGI PENGEMBANGAN DIVERSIFIKASI PANGAN LOKAL

## *Local Food Diversification Development Strategy*

**Gatoet S. Hardono**

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70, Bogor 16161  
E-mail: g4toet@yahoo.com*

Naskah diterima: 2 Januari 2014

Direvisi: 27 Februari 2014

Disetujui terbit: 23 April 2014

### ABSTRACT

Objective of this paper is to analyze accomplishment of food consumption diversification and to formulate strategy for local-food based food consumption diversification. The data were obtained from the Susenas for the period of 1996-2012 from BPS-Statistics Indonesia, Directory of Consumption Development from Food Security Board (BKP), and some literatures. Data and information related to local food consumption accomplishment were analyzed using a qualitative descriptive method, while the strategy for local food diversification development was analyzed using a SWOT analysis. The results showed that there was reduction in local food consumption including that in the regions with local-food based staple food pattern previously, such as Maluku+Papua. On the other hand, wheat flour consumption and its derived products was increasing. Development of food diversification as part of food sovereignty implementation should be conducted together by all stakeholders. Some efforts to take are formulating and implementing policy strategy related to optimizing land potential use and local food consumption habit, as well as development of local food production, industry and consumption. In addition, it is necessary to develop technology for food processing, to synchronize policies on food production industry as well as food consumption. It also needs comprehensive, continuous promotion of healthy local food, market creation of local food at both national and regional levels along with provision of local food products relatively competitive compared to those imported.

**Keywords:** *diversification, food, strategy, local, food, security*

### ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis capaian diversifikasi konsumsi pangan dan menyusun strategi pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal. Data yang digunakan adalah data Susenas tahun 1996-2012 dari Badan Pusat statistik (BPS), Direktori Pengembangan Konsumsi dari Badan Ketahanan Pangan (BKP), dan diperkaya dengan beberapa literatur lain. Data dan informasi yang terkait dengan capaian konsumsi pangan lokal dianalisis secara deskriptif kualitatif, sedangkan analisis penyusunan strategi pengembangan diversifikasi pangan lokal menggunakan metode SWOT. Hasil analisis menunjukkan, telah terjadi penurunan konsumsi pangan lokal, termasuk di wilayah yang sebelumnya mempunyai pola pangan pokok berbasis pangan lokal seperti Maluku dan Papua. Sebaliknya, telah terjadi peningkatan konsumsi terigu dan turunannya. Pengembangan diversifikasi pangan sebagai bagian untuk mewujudkan kedaulatan pangan hendaknya dilakukan oleh semua kalangan. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan menyusun dan implementasi strategi kebijakan terkait optimalisasi pemanfaatan potensi lahan dan kebiasaan mengkonsumsi pangan lokal, serta pengembangan produksi, industri, dan konsumsi pangan lokal. Selain itu, juga dilakukan dengan pengembangan teknologi pengolahan pangan, menyelaraskan kebijakan produksi dan industri pangan dengan kebijakan konsumsi pangan; promosi pangan lokal yang sehat, komprehensif, dan terus menerus; penciptaan pasar pangan lokal di tingkat nasional dan wilayah; serta diikuti penyediaan produk pangan lokal yang mampu bersaing dengan produk asing.

**Kata kunci:** *diversifikasi, pangan, strategi, pangan, lokal, ketahanan, pangan*

## PENDAHULUAN

Mewujudkan ketahanan pangan nasional yang bertumpu pada kemandirian pangan telah menjadi komitmen pemerintah dalam rangka pembangunan ekonomi dan pertanian domestik. Ketahanan pangan dibangun berdasarkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal yang bertujuan untuk meningkatkan keanekaragaman produksi dan konsumsi pangan lokal yang bergizi dan aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 disebutkan bahwa terdapat 11 permasalahan mendasar di sektor pertanian, yaitu: (1) meningkatnya kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global; (2) ketersediaan infrastruktur, sarana prasarana, lahan, dan air; (3) status dan luas kepemilikan lahan (9,55 juta KK < 0,5 ha); (4) lemahnya sistem perbenihan dan perbibitan nasional; (5) keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan masih tingginya suku bunga usahatani; (6) lemahnya kapasitas dan kelembagaan petani dan penyuluh; (7) masih rawannya ketahanan pangan dan ketahanan energi; (8) belum berjalannya diversifikasi pangan dengan baik; (9) rendahnya nilai tukar petani (NTP); (10) belum padunya antarsektor dalam menunjang pembangunan pertanian; dan (11) kurang optimalnya kinerja dan pelayanan birokrasi pertanian (Kementerian Pertanian, 2009). Terkait dengan permasalahan belum berjalannya diversifikasi pangan dengan baik, pemerintah melalui Kementerian Pertanian mencanangkan empat target sukses pertanian, yang salah satunya adalah peningkatan diversifikasi pangan.

Pengertian diversifikasi pangan mencakup konteks produksi, ketersediaan, dan konsumsi pangan (Suhardjo, 1998). Akan tetapi, dalam tulisan ini pembahasan hanya terfokus pada konteks konsumsi pangan. Diversifikasi pangan berkonotasi pada adanya pilihan bahan pangan alternatif untuk mengurangi ketergantungan pada satu jenis pangan yang dominan. Fakta selama ini, jenis pangan dominan di Indonesia adalah beras. Oleh sebab itu, diversifikasi pangan menjadi salah satu strategi mencapai ketahanan pangan (Setiawan, 2012). Sasaran percepatan keragaman konsumsi pangan adalah tercapainya pola konsumsi pangan yang aman, bermutu, dan bergizi seimbang yang dicerminkan oleh tercapainya skor Pola Pangan Harapan (PPH) sekurang-kurangnya 93. Konsumsi umbi-umbian,

sayuran, buah-buahan, dan pangan hewani ditingkatkan dengan mengutamakan produksi lokal, sehingga konsumsi beras diharapkan turun sekitar 3 persen/tahun pada tahun 2014. Data menunjukkan bahwa rakyat Indonesia mengonsumsi beras lebih banyak daripada asupan karbohidrat yang dibutuhkan, yakni mencapai 62,2 persen untuk tahun 2007.

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Tujuan kebijakan ini adalah untuk memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman yang diindikasikan oleh skor PPH 95 pada tahun 2015. Strategi yang ditempuh dalam Perpres adalah: (1) internalisasi penganekaragaman konsumsi pangan melalui advokasi, kampanye, promosi, pendidikan formal dan nonformal, serta sosialisasi tentang konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman pada berbagai tingkatan aparat dan masyarakat; dan (2) pengembangan bisnis dan industri pangan lokal melalui fasilitasi kepada UMKM untuk pengembangan bisnis pangan segar, industri bahan baku, industri pangan olahan, dan pangan siap saji yang aman berbasis sumber daya lokal serta advokasi, sosialisasi dan penerapan standar mutu dan keamanan pangan bagi pelaku usaha pangan terutama usaha rumah tangga dan UMKM. Untuk menindaklanjuti hal tersebut, Badan Ketahanan Pangan (2013), Kementerian Pertanian terutama menyusun program kerja utamanya antara lain percepatan penganekaragaman konsumsi pangan (P2KP) yang bertujuan untuk meningkatkan diversifikasi pangan melalui: (a) pengembangan Kawasan Rumah Pangan Lestari di 6.280 desa (5.000 desa baru dan 1.280 desa lanjutan) pada 497 kabupaten/kota di 33 provinsi, (b) pengembangan pangan pokok lokal pada 30 kabupaten di 18 provinsi, dan (c) promosi dan sosialisasi P2KP di 33 provinsi.

Dalam *Road Map* Diversifikasi Pangan 2011–2015 disebutkan bahwa diversifikasi pangan dan gizi dapat dilihat dari beberapa aspek berikut: (1) *aspek konsumsi*, sebagai upaya membudayakan pola konsumsi pangan beragam, bergizi, seimbang, dan aman untuk mendukung hidup sehat, aktif, dan produktif; (2) *aspek pengembangan bisnis pangan* memberi dorongan dan insentif pada rantai bisnis pangan yang lebih beragam dan aman, yang berbasis

sumber daya lokal; (3) *aspek produksi* mendorong pengembangan berbagai ragam produksi pangan, dan menumbuhkan beragam usaha pengolahan pangan (rumah tangga, UMKM, dan swasta); dan (4) *aspek kemandirian pangan* akan dapat mengurangi ketergantungan nasional terhadap pangan impor, dan secara mikro mengurangi ketergantungan konsumen pada satu jenis pangan tertentu, serta mendorong setiap wilayah untuk mengoptimalkan potensi sumber daya pangan setempat dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Selain empat aspek tersebut, juga dapat dilihat dari aspek swasembada, yang akan lebih menjamin dicapainya swasembada pangan berbasis potensi sumber daya lokal secara berkelanjutan (BKP, 2012).

Menurut analisis Ariani dan Pitono (2013), terdapat empat perspektif perlunya mewujudkan percepatan diversifikasi pangan dan gizi pada saat ini dan ke depan. *Pertama*, sebagai komitmen Indonesia untuk menurunkan prevalensi rawan pangan/ kelaparan sesuai kesepakatan MDGs. Penduduk rawan pangan Indonesia masih sekitar 15,34 persen pada tahun 2010, padahal target MDGs pada tahun 2015 diharapkan tinggal 8,5 persen. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi rawan pangan adalah masyarakat mengonsumsi beranekaragam jenis pangan yang sesuai dengan daya beli dan preferensinya. *Kedua*, peningkatan produksi pangan, terutama beras, ke depan akan semakin sulit. Ketergantungan konsumsi pangan pokok hanya pada beras akan merusak ketahanan pangan nasional dan menimbulkan dampak kerawanan pangan. *Ketiga*, permintaan pangan akan terus meningkat sebagai dampak dari peningkatan jumlah penduduk dan perubahan struktur penduduk ke arah penduduk usia produktif serta sebagai dampak pertumbuhan ekonomi. *Keempat*, kekayaan Keanekaragaman Hayati dan Potensi Produksi Pangan Lokal yang memungkinkan untuk melakukan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan.

Kebijakan terbaru seperti Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, atau dikenal dengan MP3EI (Kemenko Bidang Perekonomian, 2011), juga mengamanatkan pentingnya diversifikasi pangan untuk mendukung ketahanan pangan nasional. Dalam MP3EI disebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan prasyarat penting mendukung keberhasilan pembangunan Indonesia. Ketahanan pangan tersebut dibangun berdasarkan prinsip-

prinsip sebagai berikut: (1) ketahanan pangan memperhatikan dimensi konsumsi dan produksi; (2) pangan tersedia secara mencukupi dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sehat dan produktif; (3) upaya diversifikasi konsumsi pangan terjadi jika pendapatan masyarakat meningkat dan produk pangan dihargai sesuai dengan nilai ekonominya; (4) diversifikasi produksi pangan terutama tepung-tepungan, disesuaikan dengan potensi produksi pangan daerah; (5) pembangunan sentra produksi pangan baru berskala ekonomi luas di Luar Jawa; dan (6) peningkatan produktivitas melalui peningkatan kegiatan penelitian dan pengembangan, khususnya untuk bibit maupun teknologi pascapanen.

Indonesia adalah salah satu negara megadiversitas, yaitu kelompok negara dengan biodiversitas yang tinggi (Wikipedia, 2014). Hasil studi Kementerian Lingkungan Hidup seperti yang disitir oleh Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan, Badan Ketahanan Pangan (2012) menyebutkan bahwa Indonesia sedikitnya memiliki 100 spesies tanaman biji-bijian, umbi-umbian, sagu, penghasil tepung dan gula sebagai sumber karbohidrat. Namun, hanya beberapa jenis pangan sumber karbohidrat saja yang dikenal secara luas dan dimanfaatkan untuk dikonsumsi secara intensif seperti padi, jagung, ubikayu, ubijalar, sagu, dan lainnya. Bahkan, beberapa jenis pangan tersebut telah tergantikan oleh beras dan gandum.

Beragam pangan lokal seperti jagung, umbi-umbian dan sagu mempunyai prospek yang cukup luas untuk dikembangkan sebagai substitusi beras dan untuk diolah menjadi makanan bergengsi. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis capaian diversifikasi konsumsi pangan dan merumuskan strategi pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal.

## METODE PENELITIAN

Data yang digunakan adalah data sekunder berupa data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 1996–2012 dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Direktori Pengembangan Konsumsi dari Badan Ketahanan Pangan (BKP). Analisis diperkaya dengan informasi terkait yang diperoleh melalui telusur literatur untuk mendapatkan variabel yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam

pengembangan diversifikasi pangan lokal. Dari variabel yang terkumpul dilakukan seleksi variabel berdasarkan *expert judgement*.

Data dan informasi yang terkait dengan capaian konsumsi pangan lokal dianalisis secara deskriptif kualitatif, sedangkan analisis penyusunan strategi pengembangan diversifikasi pangan lokal menggunakan metode SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threat*). Dengan analisis SWOT diharapkan dapat membantu mengatasi kelemahan dan ancaman, serta memaksimalkan kekuatan yang ada. Kekuatan yang dimiliki akan mampu memanfaatkan peluang pasar (Bradford, Duncan, dan Tarcy, 2004). Untuk mengembangkan strategi berdasarkan hasil analisis SWOT digunakan Matriks SWOT. Dalam hal ini ada empat kemungkinan strategi yang dipilih, yaitu: (1) Strategi S-O: menentukan kesempatan yang sesuai dengan kekuatan perusahaan, industri, atau organisasi; (2) Strategi W-O: mengatasi kelemahan untuk mendapatkan kesempatan; (3) Strategi S-T: mengidentifikasi kekuatan untuk mengatasi ancaman dari luar; dan (4) Strategi W-T: membuat perencanaan guna mengatasi kelemahan untuk menghindari ancaman yang lebih besar.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Konsumsi Pangan Lokal

Dalam Undang-Undang (UU) No. 18 tahun 2012 tentang Pangan, pengertian pangan pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal, sedangkan pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan

kearifan lokal. Jenis makanan pokok pada umumnya adalah beras, jagung, ubikayu, ubijalar, sagu, dan umbi lainnya.

Pada saat ini telah terjadi pergeseran pola pangan pokok yang ditunjukkan dengan perubahan pangsa energi dari masing-masing jenis pangan pokok yang dikonsumsi oleh masyarakat. Pada tahun 1950-an, walaupun beras sudah menjadi pangan pokok, pangan lokal seperti umbi-umbian dan jagung masih berperan juga menjadi pangan pokok. Namun, peran pangan lokal makin lama makin berkurang dan tergantikan dengan beras sebagai pangan pokok (Tabel 1). Dengan kata lain, pangan pokok telah berubah dari pangan lokal seperti jagung dan umbi-umbian menuju ke pangan pokok nasional, yaitu beras. Padahal, upaya peningkatan produksi beras dihadapkan pada banyak kendala, sehingga kemampuan memenuhi permintaan beras untuk konsumsi ke depan menjadi potensi masalah yang kritis.

Sumaryanto (2009) mengemukakan, kendala yang dihadapi dalam peningkatan ketersediaan produksi pangan per kapita terutama adalah: (1) pertumbuhan luas panen sangat terbatas karena: (i) laju perluasan lahan pertanian baru sangat rendah, dan (ii) konversi lahan pertanian ke nonpertanian sulit dikendalikan, (iii) degradasi sumber daya air dan kinerja irigasi serta turunnya tingkat kesuburan fisik dan kimia lahan pertanian; dan (2) adanya gejala kemandegan dalam pertumbuhan produktivitas.

Beras adalah salah satu pangan strategis di dunia dan dimakan oleh sekitar 3 miliar orang setiap harinya. Di Asia, beras merupakan makanan pokok untuk sekitar 600 juta penduduk. Lebih dari 60 persen penduduk dunia atau satu miliar orang yang tinggal di Asia tergantung pada beras sebagai makanan pokok, hidup dalam

Tabel 1. Perkembangan Pola Konsumsi Pangan Pokok di Indonesia, 1954–2010

Tahun	Pola Konsumsi Pangan Pokok
1954	Konsumsi beras (53,5%), ubikayu (22,6%), jagung (18,9%)
1987	Pergeseran konsumsi beras (81,1%), ubikayu (10,0%), jagung (7,8%)
1999	Pergeseran berlanjut, jagung hanya 3,1%, dan ubikayu 8,8%
2010	Pangsa nonberas (ubikayu, jagung, dll) hampir tidak ada, diganti oleh terigu (naik 500% dalam waktu 30 tahun)

Sumber: BKP (2013)

kemiskinan, serta kekurangan gizi. Oleh karena itu, jika terjadi penurunan produksi padi, akan lebih banyak orang tergelincir ke dalam jurang kemiskinan dan kelaparan. Penurunan produksi padi akan memicu kenaikan harga beras dan jika pendapatan tidak meningkat maka daya beli konsumen terhadap beras akan menurun. Konsumen harus mengeluarkan anggaran belanja lebih banyak untuk memperoleh (menutupi) kebutuhan konsumsi berasnya; atau sebaliknya, dengan anggaran yang sama (tetap) konsumen akan mendapatkan kuantitas beras lebih sedikit. Oleh sebab itu, secara ekonomi kenaikan harga beras akan menurunkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan potensi rawan pangan (kelaparan).

Perubahan pola pangan pokok ini terkait dengan tingkat konsumsi pangan pokoknya. Pada Tabel 2, secara agregat nasional semua pangan lokal baik berupa beras, umbi-umbian, maupun sagu menurun signifikan terutama untuk ubikayu dan sagu dan di kota. Demikian pula apabila dilihat menurut pulau, seperti terlihat pada Tabel

3–Tabel 5. Tingkat konsumsi pangan lokal di semua pulau mengalami penurunan. Bahkan di wilayah Kawasan Timur Indonesia (KTI), seperti Maluku+Papua yang terkenal dengan pangan lokal berbasis umbi-umbian dan sagu, konsumsi kedua jenis pangan tersebut juga menurun secara signifikan.

Penurunan konsumsi pangan lokal di wilayah yang sebelumnya menjadikan pangan lokal sebagai pangan pokok memang memprihatinkan. Pertanyaannya, apa yang salah dengan kebijakan pangan saat ini? Hasil analisis Hendayana dan Ariani (2013) menyebutkan telah terjadi paradoks kebijakan pangan yang berdampak pada lambatnya capaian diversifikasi konsumsi pangan dan kecenderungan konsumsi pangan yang salah arah. Paradoks kebijakan pangan terlihat dari tumpang tindih dan tidak sinkronnya kebijakan pangan antara satu kebijakan pangan dengan yang lainnya. Kebijakan peningkatan produksi beras yang dicanangkan pemerintah melalui program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN)

Tabel 2. Tingkat Konsumsi Pangan: Beras, Umbi-umbian dan Terigu Menurut Wilayah, 1996-2011 (Kg/kap/th)

Wilayah/Tahun	Beras	Ubikayu	Ubijalar	Sagu	Umbi lainnya	Terigu dan turunannya
<b>Kota</b>						
1996	102,3	4,7	2,0	0,2	2,9	2,4
1999	93,5	6,2	2,1	0,1	1,6	2,1
2002	89,8	5,6	2,2	0,1	2,6	2,9
2005	86,3	4,8	2,2	0,1	2,6	3,4
2008	83,3	5,6	1,6	0,1	2,5	4,0
2011	79,1	3,0	1,1	0,1	2,0	3,4
Laju Perub. (%)	(4,8)	(6,4)	(7,5)	(12,2)	(2,2)	10,5
<b>Desa</b>						
1996	116,8	16,2	3,5	0,8	2,3	1,4
1999	111,2	17,7	3,3	0,2	6,1	1,2
2002	109,7	16,3	3,1	0,4	8,1	1,9
2005	106,8	13,5	3,1	0,9	1,1	2,8
2008	103,7	13,7	3,6	0,9	1,8	3,4
2011	96,0	8,8	3,9	0,7	1,2	3,0
Laju Perub. (%)	(3,4)	(10,3)	2,4	9,2	(21,1)	19,4
<b>Kota+Desa</b>						
1996	111,6	13,3	3,0	0,6	2,5	2,0
1999	103,8	12,7	2,8	0,1	1,3	1,6
2002	100,8	11,7	2,7	0,3	1,9	2,3
2005	97,9	9,9	3,1	0,6	2,2	3,1
2008	93,9	9,9	2,7	0,5	1,7	2,3
2011	87,6	6,1	2,5	0,4	1,6	3,2
Laju Perub. (%)	(4,4)	(12,5)	(2,4)	(8,6)	(4,6)	10,5

Keterangan: ( ) = penurunan negatif

Sumber: Susenas (berbagai tahun), diolah

Tabel 3. Rata-rata Tingkat Konsumsi Beras dan Terigu Menurut Pulau, 2007-2012 (Kg/kap/th)

Wilayah	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Beras</b>						
Sumatera	103,8	106,7	104,2	103,1	102,1	98,6
Jawa	94,5	99,7	98,1	96,7	99,7	94,8
Bali+Nusa Tenggara	116,9	120,3	121,1	121,9	122,7	117,7
Kalimantan	100,6	103,6	100,0	99,5	99,5	94,6
Sulawesi	105,3	110,2	105,2	107,8	107,9	106,1
Maluku+Papua	46,0	52,7	69,8	73,0	72,4	74,1
<b>Terigu</b>						
Sumatera	11,2	10,7	9,4	9,4	9,6	9,2
Jawa	12,8	12,3	11,8	11,8	12,2	11,1
Bali+Nusa Tenggara	7,9	7,8	7,9	8,0	7,8	7,9
Kalimantan	11,8	10,8	10,0	10,4	10,8	10,1
Sulawesi	8,3	8,1	7,7	8,2	8,7	8,0
Maluku+Papua	5,3	4,9	6,4	6,2	6,5	5,9

Sumber: Susenas (berbagai tahun), diolah

Tabel 4. Rata-rata Tingkat Konsumsi Jagung, Ubikayu dan Ubijalar Menurut Pulau, 2007-2012 (Kg/kap/th)

Wilayah	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Jagung</b>						
Sumatera	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Jawa	3,2	1,9	1,5	1,4	1,0	1,4
Bali+Nusa Tenggara	13,6	13,0	11,2	9,1	7,3	8,0
Kalimantan	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Sulawesi	9,8	6,9	4,9	5,4	3,8	3,7
Maluku+Papua	1,4	1,1	0,9	1,6	0,9	0,9
<b>Ubikayu</b>						
Sumatera	12,1	10,2	7,5	7,1	7,6	5,6
Jawa	13,5	11,9	9,2	9,2	9,1	7,3
Bali+Nusa Tenggara	11,3	14,2	9,0	7,9	10,8	6,7
Kalimantan	12,8	11,5	9,3	9,0	10,1	6,8
Sulawesi	10,5	13,9	9,3	7,7	8,9	7,3
Maluku+Papua	30,0	27,3	26,6	27,4	27,1	17,1
<b>Ubijalar</b>						
Sumatera	1,7	1,8	1,2	1,4	1,3	0,8
Jawa	1,4	1,7	1,4	1,2	1,5	0,9
Bali+Nusa Tenggara	2,2	2,5	1,3	1,6	1,6	1,4
Kalimantan	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,6
Sulawesi	1,9	2,3	2,2	1,9	2,8	1,8
Maluku+Papua	39,1	38,7	30,7	33,3	33,0	29,5

Sumber: Susenas (berbagai tahun), diolah

yang dilakukan di seluruh provinsi berdampak pada peningkatan signifikan alokasi anggaran untuk beras. Sebaliknya, program peningkatan ubijalar hanya bersifat kegiatan stimulan dengan pengembangan model demonstrasi area. Pada tahun 2011, misalnya, demonstrasi hanya dilakukan pada luasan lahan yang terbatas (10.150 ha di 22 provinsi). Paradoks lainnya

adalah adanya kebijakan (gerakan) diversifikasi konsumsi pangan untuk menindaklanjuti Perpres No. 22 tahun 2009, tetapi di sisi lain ada kebijakan beras untuk rakyat miskin (Raskin) untuk seluruh wilayah. Kebijakan impor terigu yang dilakukan secara masif dan berkelanjutan berbeda dengan kebijakan pengembangan pangan lokal yang dilakukan secara parsial.

Tabel 5. Rata-rata Tingkat Konsumsi Sagu dan Umbi Lainnya Menurut Pulau, 2007–2012 (Kg/kap/th)

Wilayah	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Sagu</b>						
Sumatera	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2
Jawa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bali+Nusa Tenggara	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
Kalimantan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sulawesi	3,8	3,0	2,3	1,4	2,0	2,1
Maluku+Papua	14,6	10,3	8,4	8,6	8,6	7,0
<b>Umbi Lainnya</b>						
Sumatera	0,5	0,8	0,4	0,4	0,5	0,4
Jawa	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1
Bali+Nusa Tenggara	0,8	1,4	0,9	0,6	1,4	0,6
Kalimantan	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,4
Sulawesi	0,8	1,2	1,8	0,8	1,4	0,7
Maluku+Papua	4,5	6,2	9,0	5,2	6,4	5,3

Sumber: Susenas (berbagai tahun), diolah

Hal seperti itu mengakibatkan konsumsi terigu dan turunannya (mi basah, mi instan, kue) terus mengalami peningkatan yang tajam. Bahkan, konsumsi mi instan per orang di Indonesia adalah nomor dua terbesar setelah Korea Selatan, yaitu rata-rata 63 kemasan mi instan per tahun per orang. Korea Selatan mengonsumsi 69 mi instan per orang; Jepang 39,9 kemasan mi instan per orang per tahunnya; dan Cina walaupun jumlah konsumsi mi instan terbanyak (42,5 miliar paket mi instan tahun 2011), namun konsumsi per kapitanya hanya 32 kemasan mi instan (Yahoo Indonesia, 2012). Padahal, terigu hampir 100 persen didatangkan dari luar negeri melalui mekanisme impor.

Fenomena yang kemudian terjadi adalah perubahan pola pangan masyarakat dari dominan pangan lokal seperti jagung, umbi-umbian, dan sagu berubah ke arah pola pangan nasional (beras), kemudian berubah ke arah pola pangan internasional (berbasis gandum). Pola pangan yang demikian selain berdampak negatif bagi kesehatan masyarakat karena konsumsi pangannya makin jauh dari pola gizi seimbang yang diinginkan juga berdampak negatif bagi neraca perdagangan pangan. Kecenderungan konsumsi terigu dan turunannya yang meningkat terus berpengaruh pada peningkatan impor gandum atau terigu. Akibatnya, devisa negara akan terkuras hanya untuk mengimpor gandum.

Oleh karena itu, perubahan pola konsumsi masyarakat perlu dilakukan. Selain mengarah pada kualitas pangan sesuai dengan acuan PPH, pangan yang dikonsumsi diharapkan juga

berbasis pada potensi pangan lokal. Undang-Undang (UU) Pangan yang baru (UU No.18 tahun 2012) sangat mengedepankan kemandirian dan kedaulatan pangan dalam mencapai ketahanan pangan. Untuk menuju hal ini, pemerintah beserta legislatif harus bersungguhsungguh melakukan reorientasi kebijakan pangan yang mendukung pengembangan konsumsi pangan lokal. Perubahan pola konsumsi pangan dimaksud hendaknya tidak hanya berdampak positif terhadap kesejahteraan petani Indonesia, namun juga pada peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pangan yang bergizi akan berdampak positif pada tingkat kesehatan dan kecerdasan seseorang.

### Diversifikasi Konsumsi Pangan

Diversifikasi konsumsi pangan secara sederhana dapat dikatakan sebagai upaya peningkatan keanekaragaman konsumsi pangan ke arah yang sesuai prinsip atau kaidah gizi seimbang sehingga kualitas pangan menjadi semakin baik. Oleh karena itu, salah satu ukuran untuk mengetahui tingkat diversifikasi konsumsi pangan dikenal dengan konsep Pola Pangan Harapan (PPH). Semakin tinggi skor PPH mengindikasikan konsumsi pangan semakin beragam dan bergizi seimbang (maksimal 100). Skor PPH sebetulnya meningkat dari tahun ke tahun, bahkan pada tahun 2007 dan 2008 mencapai skor 80-an, namun untuk tahun-tahun berikutnya skor PPH mengalami penurunan. Capaian skor PPH semakin jauh dari target yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Tabel 6). Padahal pemerintah

telah menetapkan kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, yang ditindaklanjuti dengan Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan berbasis Sumber daya Lokal oleh Kementerian Pertanian, dengan target terjadi penurunan konsumsi beras sebesar 1,5 persen/tahun dan kenaikan skor PPH sebesar 1 persen/tahun (Badan Ketahanan Pangan, 2009). Hal ini berarti pola pangan masyarakat Indonesia harus berdiversifikasi; tidak hanya pangan pokok yang bertumpu pada beras, tetapi juga diversifikasi pangan secara luas seperti pangan sumber protein, vitamin, dan mineral.

Tabel 6. Pencapaian Skor Pola Pangan Harapan (PPH), 2005–2012

Tahun	Target	Riil	Senjang
2005	77,7	79,1	+2,0
2008	82,9	81,9	-1,0
2009	85,0	75,7	-9,3
2010	86,4	77,5	-8,9
2011	88,1	77,3	-10,8
2012	89,9	75,4	-14,5

Sumber: BKP (2013)

Penurunan PPH terjadi di sebagian besar provinsi. Hanya enam provinsi, yaitu Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo yang nilai skor PPH pada tahun 2012 lebih besar daripada tahun 2011 (Tabel 7). Penurunan skor PPH dapat disebabkan oleh faktor ekonomi seperti pendapatan yang terbatas, sehingga tidak mampu membeli pangan secara cukup, baik kuantitas maupun kualitas. Akan tetapi, penurunan skor tersebut juga dapat terjadi karena faktor lain seperti rendahnya pengetahuan tentang pangan

dan gizi yang berdampak pada rendahnya kesadaran untuk mengonsumsi makanan yang berkualitas. Padahal, makanan berperan penting untuk peningkatan derajat kesehatan dan kecerdasan, yang diperlukan dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Di tingkat rumah tangga pola diversifikasi pangan dapat berbeda-beda karena banyaknya faktor yang dapat berpengaruh. Pola diversifikasi pangan juga dapat berbeda antarwilayah maupun antarwaktu. Diversifikasi bisa terkait dengan preferensi konsumsi anggota rumah tangga, faktor pendapatan, ketersediaan pangan alternatif, pengetahuan tentang pangan yang sehat dan berkualitas, atau bahkan faktor budaya dan faktor lainnya. Menurut Hanani *et al.* (2008), diversifikasi dipengaruhi nyata oleh pendidikan ibu dan kepala rumah tangga. Faktor jumlah anggota rumah tangga, usia ibu, usia kepala rumah tangga, luas pekarangan, dan akses informasi tidak berpengaruh nyata terhadap diversifikasi pangan. Akan tetapi, menurut Budiningsih (2009) diversifikasi pangan dipengaruhi oleh faktor pengetahuan pangan, kandungan gizi, harga pangan, pendapatan rumah tangga, aksesibilitas, kebiasaan, tingkat pendidikan, dan pertimbangan membeli pangan.

Fakta pada Tabel 8 mengindikasikan bahwa pola konsumsi pangan masyarakat masih belum mengacu pada pedoman PPH. Konsumsi dari kelompok padi-padian sangat tinggi, melebihi dari ketentuan. Sebaliknya untuk pangan hewani, sayur, dan buah, yang termasuk pangan berkualitas tinggi yang mampu meningkatkan skor PPH secara signifikan, masih belum banyak dikonsumsi sesuai dengan ketentuan. Indikasi pola konsumsi serupa dikemukakan oleh Setiawan (2012). Pada kondisi terakhir (tahun 2011) skor PPH menurun sedikit dibandingkan tahun sebelumnya. Skor PPH pada

Tabel 7. Distribusi Provinsi Berdasarkan Perubahan Skor PPH, 2005 dan 2012

Perubahan Skor PPH, 2005- 2012	Nama Provinsi	Jumlah Provinsi
Meningkat	Jambi, Sumsel, Bengkulu, NTB, Sulsel, Gorontalo,	6
Menurun	Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Kep. Riau, Babel, Lampung, DKI, Jabar, Banten, Jateng, DIY, Jatim, Bali, NTT, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulut, Sultra, Sulteng, Sulbar, Maluku, Malut, Papua Barat, Papua	27

Sumber: BKP (2012)



tahun 2011 sebesar 77,3, sedangkan pada tahun 2010 sebesar 77,5. Penurunan ini lebih diakibatkan oleh penurunan konsumsi sayuran dan buah-buahan.

Tabel 8. Pola Pangan Masyarakat, 2011 dan 2012 (Gram/kapita/hari)

Kelompok Pangan	Anjuran	Kenyataan/Riil	
		2011	2012
Padi-padian	275	315,9	299,9
Umbi-umbian	100	43,2	33,1
Pangan hewani	150	95,9	91,7
Kacang2an	35	22,7	23,7
Sayur+buah	250	197,3	199,1
Gula	30	22,2	19,2
Minyak+lemak	20	22,8	23,7

Sumber: BKP (2012)

Terkait dengan pangan lokal, skor PPH yang relatif masih rendah bukan berarti masyarakat tidak mengonsumsi pangan lokal. Mereka sudah mengonsumsi tetapi masih dalam porsi relatif sedikit dan tidak rutin, sehingga belum mampu mensubstitusi konsumsi pangan pokok utamanya, yaitu beras. Pangan lokal sumber karbohidrat, seperti ubikayu dan jagung, lebih banyak disajikan dalam bentuk kudapan atau pangan selingan sebagaimana dikemukakan Hanafie (2010). Preferensi konsumsi pangan lokal biasanya meningkat ketika harga beras mengalami kenaikan. Akan tetapi, ketika daya beli semakin menguat maka masyarakat cenderung akan memilih beras sebagai pangan pokoknya.

## Strategi Pengembangan Diversifikasi Pangan

### Identifikasi Unsur SWOT

Analisis untuk menentukan strategi pengembangan diversifikasi pangan dilakukan dengan analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity and Threat*). Di dalam mempelajari aspek-aspek SWOT, maka dipilah menjadi dua sisi, yaitu *internal* yang menyangkut kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*), serta *external* yang menyangkut peluang (*opportunity*) dan ancaman (*threat*). Berdasarkan hasil analisis dari keragaan data dan informasi data sekunder diperoleh komponen SWOT sebagai berikut:

#### • Kekuatan (*Strength*)

Meskipun perubahannya relatif lambat, diversifikasi pangan bukanlah kondisi yang tidak mungkin berubah. Secara internal, kekuatan

untuk mendorong diversifikasi cukup banyak. Faktor yang secara langsung maupun tidak langsung menjadi kekuatan pengembangan diversifikasi pangan yaitu: (1) potensi lahan subur masih banyak, (2) masih tersedia lahan kering dan marginal, (3) produksi pangan lokal meningkat, (4) harga pangan cenderung meningkat, (5) ragam jenis pangan lokal banyak, dan (6) adanya ragam pengolahan pangan lokal spesifik wilayah. Dari keenam faktor tersebut, yang utama menjadi kekuatan dipilih tiga faktor, yaitu: (1) potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal, (2) ragam jenis pangan lokal yang banyak, dan (3) ragam pengolahan pangan lokal.

Seperti dalam bahasan sebelumnya, potensi lahan masih cukup banyak dilihat dari luas panen tanaman pangan lokal yang masih meningkat. Indonesia mempunyai pangan lokal spesifik lokasi beragam dan di setiap provinsi dapat berbeda. Hasil analisis data Susenas, pada tahun 1990-an terdapat delapan pola konsumsi pangan lokal di seluruh Indonesia dengan menggunakan pangan pokok lokal seperti ubikayu, ubijalar, sagu, pisang, dan umbi-umbi lainnya selain komoditas beras. Pangan lokal tersebut dapat berbeda cara pengolahannya di setiap provinsi walaupun bahan bakunya adalah sama. Kekayaan pengolahan ini menjadi kekuatan dalam pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal.

#### • Kelemahan (*Weakness*)

Walaupun pengembangan diversifikasi pangan dimungkinkan, namun ada beberapa kelemahan baik terkait aspek produksi, konsumsi maupun pengolahan pangan yang harus diantisipasi. Kelemahan tersebut adalah (Ariani *et al.*, 2013): (1) konversi lahan sawah subur relatif tinggi, (2) infrastruktur pertanian dan pendukung terbatas, (3) peran pulau Jawa sebagai produsen pangan lokal berkurang, (4) kenaikan harga pangan tidak memberi insentif produksi bagi petani, (5) teknologi pengolahan pangan lokal terbatas, (6) preferensi pangan lokal terbatas, (7) penerapan kebijakan pengembangan konsumsi pangan lokal lemah, (8) kebijakan pengembangan produksi dan industri pangan lokal masih lemah, (9) penguasaan ketrampilan penerapan teknologi pengolahan pada industri rumah tangga masih rendah, (10) adanya persepsi inferior terhadap pangan lokal di sebagian masyarakat, (11) belum berkembangnya pasar pangan lokal secara nasional, (12) budidaya sagu dan umbi lainnya

belum berkembang, (13) Otonomi daerah (OTDA) tidak menciptakan kreasi pengembangan kebijakan pangan lokal, dan (14) promosi pangan lokal masih terbatas.

Dari keempat belas kelemahan tersebut diambil tiga faktor utama yaitu: (1) kebijakan pengembangan produksi dan industri pangan lokal masih terbatas; (2) promosi pangan lokal masih terbatas; dan (3) belum berkembangnya pasar pangan lokal secara nasional. Pemilihan ketiga faktor kelemahan tersebut mengacu pada faktor mana yang perlu prioritas penanganan untuk mendukung keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan lokal. Kebijakan yang muncul saat ini adalah kebijakan di bidang konsumsi pangan seiring dengan adanya Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Walaupun Perpres juga mengamanatkan diversifikasi produksi pangan, namun kenyataannya program yang dominan lebih terkait dengan aspek konsumsi pangan yang dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan (BKP).

Sementara itu, aspek produksi pangan lokal yang ditangani oleh Direktorat Jenderal (Ditjen) Tanaman Pangan cenderung bias pada beras dan mengabaikan aspek produksi pangan lokal (Ariani *et al.*, 2013). Disebutkan juga oleh Ariani *et al.*, (2013) bahwa pengembangan industri pangan lokal masih terbatas pada industri rumah tangga dan Usaha Kecil Menengah (UKM). Kalaupun ada industri skala menengah berbasis pangan lokal, jumlahnya belum banyak dan masih berorientasi pada produk pangan lokal sebagai makanan camilan/kudapan (bukan sebagai makan pokok) dengan harga yang relatif mahal.

Produk pangan lokal yang dihasilkan oleh industri rumah tangga dan UKM belum dipasarkan secara nasional, tetapi masih spot-spot lokal dan kadang-kadang tidak kontinyu. Pemasaran produk pangan lokal seperti aneka kue lebih bersifat pesanan. Kalaupun ada yang menjual pangan tersebut terbatas di pasar-pasar dengan jumlah/skala yang masih kecil. Selain itu, kelemahan pengembangan pangan lokal adalah belum intensifnya promosi yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga berdampak pada preferensi konsumen yang terbatas (rendah).

#### • **Peluang (*Opportunity*)**

Dari aspek eksternal, yang perlu dicermati peluang untuk pengembangan diversifikasi pangan lokal adalah: (1) adanya penekanan diversifikasi pangan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, (2) adanya Perpres No. 22 Tahun 2009 tentang Percepatan Diversifikasi, (3) fungsi pangan lokal untuk kesehatan (pangan lokal menyehatkan), dan (4) adanya Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 43 tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan, yang salah satu implementasinya adalah berupa kegiatan *One Day No Rice/ODNR* (tidak mengonsumsi beras satu hari/minggu). Dari keempat faktor tersebut dipilih tiga faktor yang memberi peluang utama bagi pengembangan diversifikasi pangan lokal. Faktor-faktor tersebut adalah: (1) adanya penekanan diversifikasi pangan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, (2) adanya Perpres No. 22 Tahun 2009 tentang Percepatan Diversifikasi, dan (3) fungsi pangan lokal untuk kesehatan (pangan lokal menyehatkan).

Pada tahun 2009, terbit Perpres yang menekankan perlunya percepatan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal, yang kemudian ditindak lanjuti salah satunya dengan adanya ODNR. Pada tahun 2012 muncul UU Pangan baru menggantikan UU Pangan yang lama. UU pangan baru tersebut menekankan pentingnya ketahanan pangan berbasis kemandirian dan kedaulatan pangan. Dalam UU tersebut juga ada penekanan diversifikasi pangan, tidak hanya dari aspek konsumsi pangan namun juga produksi pangan.

#### • **Ancaman (*Threat*)**

Faktor eksternal yang menjadi ancaman dalam pengembangan diversifikasi pangan lokal adalah: (1) peningkatan impor terigu dan pangan lainnya, (2) perubahan konsumsi karbohidrat dominan beras, (3) merebaknya rumah makan yang menjual pangan modern/impor dengan suasana nyaman dan memberi penilaian makanan bergengsi, (4) berkembangnya aneka produk berbasis terigu. Dari keempat faktor tersebut dipilih tiga faktor utama yang menjadi ancaman utama dalam pengembangan diversifikasi pangan lokal adalah: (1) peningkatan impor terigu dan pangan lainnya, (2) perubahan konsumsi karbohidrat dominan beras, dan (3) merebaknya rumah makan yang menjual pangan

modern/impor dengan suasana nyaman dan memberi penilaian makanan bergengsi.

Pada saat ini impor terigu, yang merupakan bahan baku aneka roti, kue dan mi, terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini seiring dengan permintaan mi di masyarakat yang juga semakin besar. Diakui, mi mempunyai banyak peranan. Mi dapat sebagai pengganti beras atau sebagai makanan pokok. Mi juga dapat sebagai lauk-pauk dan sebagai makanan tambahan yang dapat dikonsumsi di mana saja, dalam keadaan apa saja. Pada kasus terjadinya bencana alam, misal banjir, maka bantuan pangan dominan adalah berupa mi instan. Selain itu, merebaknya toko-toko roti/kue di berbagai wilayah termasuk pemasaran dengan cara *door to door* juga mengakibatkan permintaan kue/roti meningkat. Dampaknya adalah impor terigu juga semakin besar.

Dahulu, setiap provinsi mempunyai pola konsumsi pangan pokok yang beragam dan berbasis pangan lokal. Namun, saat ini terjadi perubahan pola konsumsi pangan pokok yang cenderung mengarah pada pola tunggal, yaitu beras. Konsumsi pangan lokal terus menurun. Sebaliknya, konsumsi beras cenderung meningkat sampai pada tingkat pendapatan tertentu. Selanjutnya, setelah titik tercapai maka konsumsi beras akan menurun kembali. Ancaman pengembangan diversifikasi pangan lokal juga teridentifikasi dengan merebaknya rumah makan dengan aneka makanan modern dan cita rasa luar negeri, yang menyajikan aneka makanan dan minuman dengan suasana nyaman dan bergengsi.

### Solusi Matrik Internal-Eksternal

Dari beberapa faktor yang ada pada masing-masing komponen SWOT tersebut, selanjutnya ditetapkan faktor-faktor kunci mana yang diduga dapat memengaruhi keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan. Di antara faktor kunci yang ditetapkan adalah nilai urgensi (NU) dan bobot faktor (BF). NU ditetapkan pada masing-masing faktor, yaitu pada faktor internal dan eksternal dengan cara membandingkan antara komponen satu dengan yang lainnya dalam faktor internal dan hal yang sama dilakukan dalam faktor eksternal. Oleh karena jumlah komponen faktor dalam faktor internal dan eksternal masing-masing adalah 6, maka nilai maksimal masing-masing NU adalah 5 dan nilai terendah adalah 1. Jika suatu komponen faktor memiliki nilai 5, artinya komponen tersebut memiliki urgensi sebagai faktor kunci keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan dibandingkan dengan 5 komponen faktor lainnya.

Sementara itu, BF dihitung pada masing-masing komponen faktor dalam satu faktor (internal atau eksternal) dengan cara menghitung proporsi dari masing-masing komponen faktor atau  $(NU_i / \sum NU) * 100$ , di mana  $i=1...6$ . Dengan demikian, penentuan faktor kunci harus ditampilkan dalam bentuk matrik untuk memudahkan dalam mengkomparasi. Hasil perhitungan faktor kunci adalah seperti pada Tabel 9 dan 10. Setelah dianalisis NU dan BF, selanjutnya dianalisis keterkaitan antarfaktor internal dengan faktor eksternal untuk menentukan kunci keberhasilan prioritas.

Tabel 9. Matrik Urgensi Internal dalam Pengembangan Diversifikasi Pangan

No.	Faktor Internal	Faktor yang urgen						Total	Bobot (%)
		a	b	c	d	e	f		
<b>Kekuatan (S):</b>									
a.	Potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal	x	b	a	a	a	a	4	26,67
b.	Ragam jenis pangan lokal yang banyak	b	x	b	d	e	b	3	20,00
c.	Ragam pengolahan pangan lokal	a	b	x	c	e	f	1	6,67
<b>Kelemahan (W):</b>									
d.	Belum berkembangnya pasar pangan lokal secara nasional	a	d	c	x	e	d	2	13,33
e.	Kebijakan pengembangan produksi dan industri pangan lokal masih terbatas	a	e	e	e	x	e	4	26,67
f.	Promosi pangan lokal terbatas	a	b	f	d	e	x	1	6,67
J u m l a h		1	2	4	3	1	4	15	100,00

Artinya, aksi apa yang patut diprioritaskan dalam rangka mencapai keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan lokal. Dalam menganalisis keterkaitan faktor internal dan eksternal dihitung nilai dukungan (ND) dari setiap faktor, nilai keterkaitan (NK), nilai bobot dukungan (NBD), nilai rata-rata keterkaitan (NRK), nilai bobot keterkaitan (NBK), dan total nilai bobot (TNB).

Tabel 10. Matrik Urgensi Eksternal dalam Pengembangan Diversifikasi Pangan

No.	Faktor Eksternal	Faktor yang urgen						Total	Bobot (%)
		a	b	c	d	e	f		
<b>Peluang (O):</b>									
a.	Adanya penekanan diversifikasi pangan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan	x	a	c	d	a	a	3	20,00
b.	Adanya Perpres No. 22/ Tahun 2009 tentang Percepatan Diversifikasi	a	x	b	d	e	f	1	6,67
c.	Fungsi pangan lokal untuk kesehatan (pangan lokal menyehatkan)	c	b	x	d	e	f	1	6,67
<b>Ancaman (T):</b>									
d.	Merebaknya rumah makan ( <i>franchise</i> ) menjual pangan modern/impor	d	d	d	x	d	d	5	33,33
e.	Perubahan konsumsi karbohidrat dominan beras	a	e	e	d	x	f	2	13,33
f.	Peningkatan impor terigu dan pangan lainnya	a	f	f	d	f	x	3	20,00
J u m l a h		2	4	4	0	3	2	15	100,00

ND diberikan penilaian berdasarkan bobot dukungan terhadap keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan, kisaran skor bobot dukungan berkisar antara 1–5, dimana skor 5 adalah jika dukungannya penuh (sempurna) dan skor 1 jika sangat kecil memberikan dukungan keberhasilan terhadap program pengembangan diversifikasi pangan. Begitu juga NK diberikan skor 1–5, dimana skor 1 berarti memiliki keterkaitan antarfaktor yang dibandingkan sangat rendah, dan skor 5 berarti memiliki keterkaitan sangat erat antarfaktor yang dibandingkan. Untuk menghitung NBD, NRK, NBK, dan TNB digunakan rumus seperti berikut:

$$\text{NBD} = \text{BF} * \text{ND}$$

$$\text{NRK} = \text{Jumlah NK}/(\text{n}-1)$$

$$\text{NBK} = \text{NRK} * \text{BF}$$

$$\text{TNB} = \text{NBD} * \text{NBK}$$

Setelah itu, dilakukan pemilihan faktor kunci sukses (FKS), yaitu dengan cara memilih nilai TNB terbesar pada masing-masing faktor kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman. Berdasarkan hasil analisis faktor tersebut dapat dipilih faktor kunci keberhasilannya seperti pada

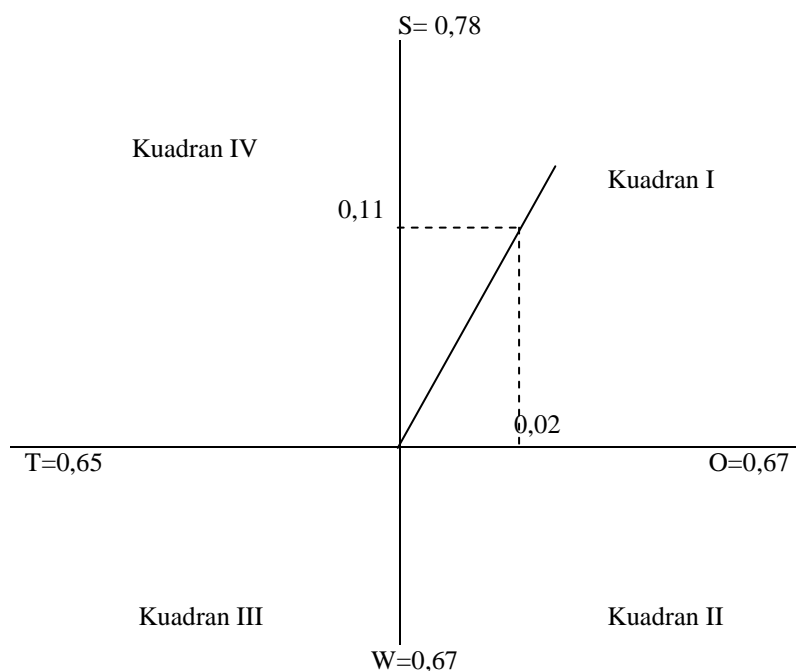
Tabel 11. Dari tabel-tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa dari faktor internal dan eksternal yang dipandang dapat dijadikan sebagai faktor sukses dalam pengembangan diversifikasi pangan sebagai berikut: **faktor internal:** (a) kekuatan (S) adalah adanya potensi lahan untuk produksi pangan lokal dengan TNB sebesar 0,78, dan (b) kelemahan (W) adalah kebijakan

produksi dan industri pangan lokal yang masih terbatas dengan TNB sebesar 0,67. Sementara itu, **faktor eksternal:** (a) peluang (O) adalah adanya penekanan diversifikasi pangan dalam UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan yang menjadi faktor sukses keberhasilan pengembangan diversifikasi pangan dengan TNB sebesar 0,67, dan (b) ancaman (T) adalah merebaknya rumah makan (*franchise*) menjual makanan modern/impor dengan TNB sebesar 0,65. Jika kedua nilai TNB faktor internal ditotalkan akan diperoleh  $(0,78+(-0,67)) = 0,11$  dan jika kedua nilai TNB faktor eksternal ditotalkan akan diperoleh nilai  $(0,67+(-0,65)) = 0,2$ . Kedua angka hasil perhitungan akhir tersebut merupakan kombinasi ordinat yang menunjukkan arah strategi pengembangan diversifikasi pangan.

Selanjutnya, hasil analisis di atas dapat dipetakan ke dalam suatu grafik empat kuadran yang merefleksikan gambaran kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengembangan diversifikasi pangan di Indonesia, sehingga dapat membantu langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam rangka pengembangan diversifikasi pangan. Hasil pemetaan faktor-faktor tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.

Tabel 11. Nilai Keterkaitan antara Faktor Internal dan Eksternal Pengembangan Diversifikasi Pangan

No.	Faktor Eksternal dan Internal	BF (%)	ND	NBD	Nilai Keterkaitan												NRK	NBK	TNB
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
<b>Kekuatan (S):</b>																			
1.	Potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal	26,67	5	1,33	0	2	4	5	1	1	2	2	1	2	3	1	2,18	0,58	0,78
2.	Ragam jenis pangan lokal	20,00	3	0,60	2	0	5	2	2	3	5	5	1	5	5	5	3,64	0,73	0,44
3.	Ragam pengolahan pangan lokal	6,67	3	0,20	4	5	0	3	1	1	3	5	1	4	5	5	3,36	0,22	0,04
<b>Kelemahan (W):</b>																			
4.	Belum berkembangnya pasar pangan lokal secara nasional	13,33	3	0,40	5	2	3	0	5	5	2	1	1	2	5	5	3,27	0,44	0,17
5.	Kebijakan produksi dan industri lokal masih terbatas	26,67	4	1,07	1	2	1	5	0	2	3	5	1	1	4	1	2,36	0,63	0,67
6.	Fungsi pangan lokal untuk kesehatan	6,67	3	0,20	1	3	1	5	2	0	1	5	1	1	4	4	2,55	0,17	0,03
<b>Peluang (O):</b>																			
7.	Adanya penekanan diversifikasi dalam UU Pangan No.18/2012	20,00	5	1,00	2	5	3	2	3	1	0	5	5	2	4	5	3,36	0,67	0,67
8.	Adanya Perpres No.22/2009: Percepatan Diversifikasi Pangan	6,67	5	0,33	2	5	5	1	5	5	5	0	4	4	1	5	3,82	0,25	0,08
9.	Permintaan beras masih tinggi sebagai makanan pokok	6,67	3	0,20	1	1	1	1	1	1	5	4	0	1	1	1	1,64	0,11	0,02
<b>Ancaman (T):</b>																			
10.	Merebaknya rumah makan menjual pangan modern/impor	33,33	2	0,67	2	5	4	2	1	1	2	4	1	0	5	5	2,91	0,97	0,65
11.	Perubahan konsumsi karbohidrat dominan beras	13,33	3	0,40	3	5	5	5	4	4	4	1	1	5	0	3	3,64	0,48	0,19
12.	Peningkatan impor terigu dan pangan lainnya	20,00	3	0,60	1	5	5	5	1	4	5	5	1	5	3	0	3,64	0,73	0,44



Gambar 1. Peta Kekuatan Faktor-faktor yang Menentukan Kesuksesan Pengembangan Diversifikasi Pangan di Indonesia

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa peta potensi kesuksesan pengembangan diversifikasi berada pada kuadran I (di antara sumbu kekuatan dan peluang). Artinya, dengan berbagai kendala dan tantangan yang ada, pengembangan diversifikasi pangan masih dapat dilakukan

dengan cara mengelola kekuatan (S) dan peluang (O) yang ada untuk menekan sekecil mungkin ancaman (T) dan kelemahan (W) yang ada. Berdasarkan peta kekuatan tersebut maka diusulkan strategi pencapaian tujuan, yaitu bagaimana strategi agar diversifikasi pangan

dapat dilaksanakan. Strategi tersebut tertera pada Tabel 12.

### **Alternatif Kebijakan untuk Pengembangan Program**

Dari Tabel 12 disusun rumusan alternatif strategi kebijakan operasional program dan kegiatan untuk mengembangkan diversifikasi pangan lokal di Indonesia sebagai berikut:

- a) Manfaatkan potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal untuk mendukung penekanan diversifikasi pangan dalam UU Pangan. Upaya yang dilakukan untuk pengembangan diversifikasi pangan adalah dengan memanfaatkan potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal di masyarakat, sebagai berikut: (1) pemetaan luas lahan yang dapat digunakan untuk memproduksi pangan lokal di setiap daerah; (2) pemetaan produksi setiap pangan lokal di

industri kecil, menengah, dan besar di setiap daerah (jumlah industri per jenis, jenis, dan jumlah bahan baku, dll.); (5) melakukan pendataan secara regular dan terstruktur berkelanjutan untuk setiap jenis pangan lokal di setiap daerah; dan (6) kajian studi perubahan preferensi masyarakat terhadap pangan lokal dan pangan modern termasuk faktor pendukung dan kendalanya di setiap daerah.

- b) Manfaatkan potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal dalam rangka mengantisipasi merebaknya rumah makan dengan pangan modern/ impor. Pengembangan diversifikasi pangan juga dilakukan dengan: (1) meningkatkan kapasitas produksi setiap pangan lokal di setiap daerah melalui peningkatan luas panen dan produktivitas; (2) promosi pangan lokal secara nasional, terstruktur dan berkelanjutan melalui berbagai media

Tabel 12. Formulasi Strategi Pengembangan Diversifikasi Pangan Berdasarkan Evaluasi Faktor Internal-Eksternal

<b>Faktor Internal</b>	<b>Kekuatan (S)</b>	<b>Kelemahan (W)</b>
	Potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal	Kebijakan produksi dan industri pangan lokal masih terbatas
<b>Faktor Eksternal</b>		
<b>Peluang (O)</b>		
Adanya penekanan diversifikasi pangan dalam UU Pangan No.18/2012	Manfaatkan potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal untuk mendukung penekanan diversifikasi pangan dalam UU Pangan	Tingkatkan kebijakan produksi dan industri pangan lokal dalam rangka mendukung penekanan diversifikasi pangan dalam UU Pangan
<b>Ancaman (T)</b>		
Merebaknya rumah makan dengan pangan modern/ impor	Manfaatkan potensi lahan dan kebiasaan mengonsumsi pangan lokal dalam rangka mengantisipasi merebaknya rumah makan dengan pangan modern/impor	Tingkatkan kebijakan produksi dan industri pangan lokal agar mampu mengantisipasi merebaknya rumah makan dengan pangan modern/impor

setiap daerah (kondisi eksisting) dan pemetaan jenis pangan lokal yang pernah diproduksi namun saat ini sudah tidak ada lagi (musnah) di setiap daerah; (3) pemetaan jenis pangan lokal yang pernah dikonsumsi oleh masyarakat termasuk jenis pangan lokal yang pernah diproduksi namun saat ini sudah tidak ada lagi (musnah) di setiap daerah; (4) pemetaan industri pengolahan pangan lokal di tingkat rumah tangga, UKM,

elektronik, massa, penyuluhan, ruang publik (hotel, bandara, stasiun kereta api, ruang publik lainnya); (3) pangan lokal menjadi *snack* utama dalam beragam kegiatan kenegaraan, keagamaan, upacara pernikahan, rapat-rapat, dan aktivitas lainnya; dan (4) mengembangkan outlet-outlet pangan lokal di setiap daerah termasuk di ruang publik, seperti hotel, bandara, stasiun kereta api, dan ruang publik lainnya.

- c) Tingkatkan kebijakan produksi dan industri pangan lokal dalam rangka mendukung penekanan diversifikasi pangan dalam UU Pangan. Dalam pengembangan diversifikasi pangan perlu diperhatikan: (1) penyusunan *road map* produksi dan agroindustri khusus untuk pengembangan pangan lokal sehingga akan diperoleh diversifikasi produksi dan diversifikasi konsumsi pangan; (2) kebijakan diversifikasi konsumsi pangan diiringi/sejalan dengan kebijakan produksi dan industri pengolahan; (3) penguatan penerapan kebijakan diversifikasi pangan sampai tingkat daerah; (4) pengembangan dan penguatan kebijakan produksi pangan lokal agar tersedia aneka ragam jenis pangan lokal secara kontinyu dan sesuai dengan kebutuhan dengan mengalokasikan pendanaan secara proposional dan menjadikan pengembangan produksi pangan lokal juga menjadi urusan wajib selain beras, jagung, kedelai, dan lainnya; (5) pengembangan dan penguatan kebijakan industri pangan lokal di setiap daerah untuk industri rumah tangga, UKM, dan jenis industri lainnya dan (6) pengembangan teknologi pengolahan pangan lokal sehingga tersedia aneka produk pangan lokal dengan harga yang terjangkau dengan kualitas yang prima. Produk pangan lokal ini juga sesuai preferensi konsumen atau menjadi pendorong agar konsumen menyenangi produk tersebut.
- d) Tingkatkan kebijakan produksi dan industri pangan lokal agar mampu mengantisipasi merebaknya rumah makan dengan pangan modern/impor. Strategi yang dilakukan untuk pengembangan diversifikasi pangan juga melalui sebagai berikut: (1) pengembangan dan penguatan kebijakan produksi dan industri pangan dilakukan harus seiring dengan kebijakan konsumsi pangan, sehingga percepatan diversifikasi pangan tidak hanya dari sisi konsumsi namun juga ketersediaan aneka produk pangan lokal yang sesuai selera konsumen dengan memperhatikan aspek harga pangan dan kualitas pangan; (2) promosi pangan lokal yang menyehatkan secara komprehensif, dilakukan secara terus menerus dengan memanfaatkan berbagai media yang ada, sehingga pangan lokal akan mampu berdiri di rumah sendiri; dan (3) penciptaan pasar pangan lokal baik tingkat nasional maupun tingkat wilayah. Penciptaan pasar pangan lokal disertai ketersediaan

aneka produk pangan lokal yang mampu disandingkan dengan pangan produk modern/pangan impor.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Telah terjadi penurunan konsumsi pangan lokal seperti umbi-umbian dan sagu, termasuk pada wilayah yang sebelumnya mempunyai pola pangan pokok berbasis pangan lokal. Selama tahun 1996-2011 konsumsi ubikayu, ubijalar, dan sagu menurun dengan laju masing-masing sebesar 12,5 persen, 2,4 persen, dan 8,6 persen. Di sisi lain, pada kurun waktu yang sama terjadi peningkatan konsumsi terigu dan turunannya (yang bahan bakunya harus diimpor) sebesar 10,5 persen. Akibatnya, capaian diversifikasi konsumsi pangan (dengan menggunakan indikator Pola Pangan Harapan) juga masih rendah yaitu 75,4, padahal target pada tahun 2012 mencapai 89,9.

### Saran

Pengembangan diversifikasi pangan lokal sebagai bagian untuk mewujudkan kedaulatan pangan perlu dilakukan oleh semua kalangan. Upaya ini dilakukan dengan menyusun dan implementasi rumusan alternatif strategi kebijakan operasional program dan kegiatan sebagai berikut: *Kemenko Perekonomian* menyusun kebijakan diversifikasi konsumsi pangan diiringi/sejalan dengan kebijakan produksi dan industri pengolahan dan menyusun *road map* produksi dan agroindustri untuk pengembangan pangan lokal, sehingga akan diperoleh diversifikasi produksi dan diversifikasi konsumsi pangan. *Kementerian Pertanian* melakukan pemetaan luas lahan dan produksi untuk setiap jenis pangan lokal di setiap daerah serta pendataan secara regular dan terstruktur berkelanjutan untuk setiap jenis pangan lokal, meningkatkan produksi dan produktivitas pangan lokal. *Kementerian Perindustrian* melakukan pemetaan industri pengolahan pangan lokal di tingkat rumah tangga, UKM, industri kecil, menengah, dan besar di setiap daerah (jumlah industri per jenis, jenis, dan jumlah bahan baku, dll.). *Perguruan Tinggi dan lembaga penelitian lainnya* melakukan kajian studi perubahan preferensi masyarakat terhadap pangan lokal dan pangan modern termasuk faktor pendukung dan

kendalanya di setiap daerah. *Kementerian Kesehatan, Kementerian Pariwisata, dan Menkoinfo* melakukan promosi dan mengembangkan outlet pangan lokal secara nasional, terstruktur, dan berkelanjutan melalui berbagai media elektronik, massa, penyuluhan, ruang publik (hotel, bandara, stasiun kereta api, dan ruang publik lainnya). *Semua Kementerian dan lembaga pemerintah dan swasta* menyediakan pangan lokal menjadi *snack* utama dalam beragam kegiatan kenegaraan, keagamaan, upacara pernikahan, rapat-rapat, dan aktivitas lainnya. *Kementerian Perdagangan dan Kementerian Luar Negeri* membangun pasar pangan lokal dan menjaga stabilitas harga pangan tersebut agar terjangkau oleh masyarakat umum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariani, M. dan J. Pitono. 2013. Diversifikasi Konsumsi Pangan: Kinerja dan Perspektif ke Depan. hal. 216-245. *Dalam* M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, dan E. Pasandaran (Eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. IAARD Press. Jakarta.
- Ariani, M., Hermanto, G.S. Hardono, Sugiarto, dan T.S. Wahyudi. 2013. *Kajian Strategi Pengembangan Diversifikasi Pangan Lokal*. Laporan Kegiatan Kajian Isu-Isu Aktual Kebijakan Pembangunan Pertanian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Badan Ketahanan Pangan. 2011. *Road Map Diversifikasi Pangan*. Edisi 2. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2012. *Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan*. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2013. *Pedoman Pelaksanaan Program Kerja dan Anggaran Badan Ketahanan Pangan Tahun Anggaran 2013*. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2009. *Peraturan Menteri Pertanian tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal*. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- BPS. 1996. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 1996*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 1999. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 1999*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2002. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2002*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2005. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2005*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2008. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2008*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. 2011. *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2011*. Buku I. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Bradford, R.W., P.J. Duncan, and B. Tarcy. 2004. *Simplified Strategic Planning: A No-Nonsense Guide for Busy People Who Want Result Fast!* [www.quickmba.com/strategy/swot/](http://www.quickmba.com/strategy/swot/). (27 Januari 2014).
- Budiningsih, R. 2009. *Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Diversifikasi Konsumsi Pangan Nonberas di Kabupaten Magelang*. Tesis Magister. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Semarang. <http://eprints.undip.ac.id/19480/1/rini.pdf>. (27 Januari 2014).
- Hanani, N., R. Asmara, dan Y. Nugroho. 2008. *Analisis Diversifikasi Konsumsi Pangan dalam Memantapkan Ketahanan Pangan Masyarakat Pedesaan*. *Jurnal AGRISE* 8(1): 46-54. <http://agrise.ub.ac.id/index.php/agrise/article/view/4/2....> (27 Januari 2014).
- Hendayana, R. dan M. Ariani. 2013. *Paradoks Keberhasilan Diversifikasi Pangan*. Kasus: Provinsi Nusa Tenggara Barat. hal. 246-263. *Dalam* M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, dan E. Pasandaran (Eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. IAARD Press. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2011. *Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025*. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2009. *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014*. Kementerian Pertanian. Jakarta.



- Peraturan Presiden RI No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Republik Indonesia. Jakarta
- Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan. 2012. Potensi Sumberdaya Pangan Indonesia. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta
- Setiawan, B.I. 2012. Optimalisasi Diversifikasi Pangan Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional yang Berkelanjutan. Majalah Tannas Edisi 94. hal. 69-74. [http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/1957\\_tannas%20budi-optimalisasi%20ketahanan%20pangan.pdf](http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/1957_tannas%20budi-optimalisasi%20ketahanan%20pangan.pdf). (8 Januari 2014).
- Suhardjo. 1998. Pangan dan Pertanian. UI Press. Jakarta
- Sumaryanto. 2009. Diversifikasi sebagai Salah Satu Pilar Ketahanan Pangan. Makalah disajikan pada Seminar Memperingati Hari Pangan Sedunia. Jakarta, 1 Oktober 2009.
- Wikipedia. 2014. Megadiverse Countries. [http://en.wikipedia.org/wiki/Megadiverse\\_countries](http://en.wikipedia.org/wiki/Megadiverse_countries). (8 Januari 2014).
- Yahoo Indonesia. 2012. Cina Pengonsumsi Mi Instan Terbanyak di Dunia. <http://id.berita.yahoo.com/cina-pengonsumsi-mi-instan-terbanyak-di-dunia.html>. (26 Mei 2012).